

국내 위성방송의 발전을 위한 제언

신 흥 균 / 한국항공대학교

갖은 규제와 정치적 해이로 점철되어온, 결코 OECD 회원국답지 않은 과정을 겪은 방송법 제정에 이어, 드디어 위성방송사업이 국내에서 본격적으로 개시되게 되었다. 역동적인 기술 발전과 사업 환경의 변화 속에서 이제 위성방송은 초기의 방송법 제정 시도시에 구상되었던 산업 구도와는 다른 모습을 보여줄 것이 확실시되고 있다. 이에 본고는 새로운 시장, 변화하는 환경을 맞은 위성방송의 발전을 위한 몇가지 정책적 제언을 담아보고자 한다.

1. 위성방송사업의 산업적 본질의 이해

먼저, 위성방송사업의 본질에 대한 정확한 이해가 필요하다. 위성방송사업, 특히 정확히 말하면 플랫폼 사업은 방송으로서의 요소보다는 유통사업으로서 요소가 훨씬 더 큰 사업이다. 플랫폼 사업자가 방송채널을 직접 운영하는 경우에 방송 행위로서 볼 수 있겠으나, 그것은 그 채널의 운용 측면에서만 그렇다고 한정하여야 한다.

또한 플랫폼 사업자가 채널을 패키징함에 있어서 의사결정권을 행사하기에, 채널 패키징을 방송 행위라고 보고 동 사업자를 방송사업자로 간주하려는 경향이 있는데, 채널 패키징을 방송 행위라고 보는 것 자체에 대해서는 이론이 있을 수 있다. 무엇보다도 각각의 채널을 통해서 방송을 송출하는 주체는 플랫폼 사업자가 아니라, 채널사용사업자이기 때문이다. 우리 방송법은 방송 프로그램의 편성과 채널의 구성 및 운용 양자에 대해서 차별적인 취급을 하고 있다는 점이 주목된다. 즉, 동법 제69조는 방송사업자가 방송프로그램을 편성함에 있어서 공정성, 공공성, 다양성, 균형성 및 사실성 등에 적합하도록 할 의무를 부과하고 있다. 반면에 제70조는 채널의 구성과 운용은 방송의 공정성, 공공성 등이 아니라, 특정 방송분야에의 편중을 막고, 다양성이 구성되도록 할 의무만을 위성방송사업자에게 부과하고 있다. 이는 곧, 방송을 직접 행하는 채널사용사업자와 그 채널의 구성만을 담당하는 위성방송사업자의 업무 영역의 차이를 전제로 하고 있다고 해석될 수 있다.

위성방송 플랫폼 사업을 방송행위로 보고자

하는 법령상의 태도와 현실사이에 존재하고 있는 괴리 역시 동 사업의 본질은 방송이 아닌 유통이라는 점을 간접적으로 입증하고 있다. 먼저, 현재 사업을 준비하여 온 한국통신과 DSM의 양자의 컨소시엄의 경우를 보면, 자신들이 직접 운용하려는 채널보다는 다른 채널사용사업자가 운용하려는 채널을 중심으로 하여 프로그램 패키징을 계획하고 있다. 또한, 더욱 흥미로운 것은 방송할 내용이 중심이 되는 사업계획이라기 보다는 관련 사업자를 가급적 많이 자신들의 컨소시엄에 지분 참여하도록 하는 데에서 사업계획의 질을 높여보자는 가치관에 기초하고 있다. 그리고 그림에 있어서 방송권의 본질에 보다 가까운 채널사용사업자보다는 유통과 가입자 관리에 전문성이 있는 기업들이 주체가 되고 있다. 한국통신과 DSM이 현재 양 컨소시엄측의 주체가 되고 있는 것이 여러 가지 기업의 내부적, 외부적 환경에 따라 결정된 우연의 소산이라고 할 수 있겠지만, 채널사용사업자들이 각각의 컨소시엄 내에서 충분한 발언권을 가지지 못하고 있는 것은 우연이 아니라, 본 사업의 성격에 따른 필연이다.

2. 대화형 서비스제도의 수립

여기서는 대화형 서비스의 국내 도입에 관련되어 제시되고 있는 현안에 대해서 살펴보고자 한다. 먼저, 동 서비스는 다른 인터넷 등의 멀티미디어 서비스와 유사한 성격을 많이 갖고 있기에, 그에 대한 개념 및 태도에 대한 검토가 필요하다. 이는 특히, 동 서비스가 통신 또는 방송의 어느 영역에 속하는 것인지 이분법적인 사고 방식의 틀에서는 불가피한 검토이기도 하다.

이는 또한 동 사업을 수행할 수 있는 권리 또는 사업권을 어떠한 방식으로 처리할 것인가와 연관된다.

가. 사업의 성격 규정

대화형 서비스 내지는 데이터 방송이 통신 아니면 방송의 영역 중에 어디에 속하는 것인가를 구분하는 것이 국내의 법, 제도상에서 최대의 현안이 될 수밖에 없다. 주관 부처와 관할 법령이 구분되는 상황이기애 불가피한 것이다.

여기서 발생할 수 있는 비효율과 문제의 법, 제도적 해결은 먼저 개념 규정의 명확도를 높이는 것에서 기대될 수 있겠지만, 현재까지 해외 국가의 경우도, 그러한 방식을 제대로 따르지 못하고 있다. 더욱이 우리의 경우와 같이 법 체계가 강조되는 상황에서는 개념 정의를 통한 체계적 해결은 기대하기 어렵다.

이에 주변적인 요소들에 대한 고려를 통한 방식이 고려될 수 있다. 그 한 예가 누가 그 서비스를 제공하는가에 대한 검토다. 특히, 그 서비스의 내용에 대해서 기존의 방송 관련 의무가 부과되는 것인지, 부과된다면 누가 그 부담 주체가 되는지가 검토 대상이다. 해외 국가의 경우, 기존의 방송사업자에 의해서 행해지거나, 또는 그 확보한 주파수/시설을 이용하는 데이터 방송에 대한 규제는 동 방송사업자에 대한 규제를 통해서 이루어지고 있다.

예컨대,

- 미국의 경우와 같이, 방송사업자가 데이터 방송의 내용에 대한 책임을 부담하도록 규정되어 있다. (방송 내용과 관련성이 없는 데이터 방송일 수도 있음)
- 데이터 방송의 내용이 방송 내용(본방송 내용)과 관련성이 있는 것으로 보는 경우, 즉 일본의 보완 방송개념이나 영국의 ancillary service의 경우도 이에 해당함

그러나 그렇다고 해서, 데이터 서비스를 반드시 방송으로 간주하는 것은 아니다. 미국의 경우, VBI를 이용하는 서비스를 통신서비스 형태로 파악하고 있다. 즉, 동 서비스가 방송, 일대일, 또는

일대다 형식으로 제공될 수 있음을 명시하고 있으며, 통신서비스이지만, 그 내용에 대해서는 방송사업자가 책임을 부담하다는 취지를 명시하고 있다.

이러한 경우가 본 방송과 관련된 데이터 서비스에 관한 것이기에 방송사가 책임을 부담하는 것이라면, 본 방송과 관련성이 없는 내용을 담은 데이터 방송에 대해서 데이터 제공자가 관련 권리와 의무의 주체가 되기도 한다. 일본의 경우가 이에 해당한다. 즉, 같이 데이터 방송을 방송의 종류의 하나로서 보고, 그것을 위탁방송사업자의 지위로서 취급하는 것이 그것이다.

이와 같은 해외 사례에서 시사되는 점은 서비스의 내용이 무엇인가에 따른 판단, 또는 서비스의 제공 주체가 누구인가에 따른 판단에 의해서 통신 또는 방송인가의 여부를 결정하는 현실을 법 제도가 수용한다는 것이다.

법 체계성을 강조하는 국내 법 제도의 특성상 개념을 설정하기가 지난하다는 점 등을 고려하여 볼 때, 국내의 경우에도 현재의 대화형 서비스 내지는 데이터 방송 서비스의 현실을 수용하는 방향으로 동 사업의 성격을 규정하는 것이 최선의 방안이라 할 것이다. 이를 구체적으로 살펴 보자면 다음과 같다.

- 현행 전파법과 방송법상의 개념 규정, 각종 서비스의 내용에 대한 규제 등에 관련된 조항이 현재의 상태를 적절한 균형의 상태로 파악하고 어느 한 법령의 적용 영역을 확장하여서 동 서비스를 규제하려는 태도는 바람직하지 않다.
- 영국 ITC(Independent Television Commission)도 이와 유사한 입장을 보여주고 있다.
- 동 위원회는 2000년 6월자 보고서에서 새로운 규제를 제정해서 대화형 서비스

를 규제하려는 시도는 바람직하지 않음을 밝히고 있다.¹⁾

국내의 각종 사업자들은 현행 법령에 기초하여서 사업을 준비, 추진 중에 있으므로, 현재로서는 그러한 규제 확장 시도가 법적 안정성을 저해할 우려가 있다.

국내의 사업 계획을 현실로서 수용하는 태도가 바람직하다. 예컨대, 방송사가 제공하는 서비스는 방송으로서 취급하고, 그 이외의 사업자가 제공하는 서비스는 관련 적정 법령에 따른 법적 지위에서 이루어지는 것으로 파악하는 것이 바람직하다. (영국의 경우가 이에 해당한다. CAS 서비스를 1996년 개정 방송법에 의한 것과, 통신법상의 부가통신사업의 형태로 파악하는 것, 양자의 경우를 모두 수용하고 있다)

3. 채널사용사업 관련 제도

위성방송은 또한 방송법에 의한 채널사용사업자 등록제도의 첫번째 적용대상이기도 하다. 그런 만큼, 수십개 채널을 송출하게 될 위성방송은 기존의 법제도와와의 조정을 요하는 측면이 불가피한 것으로 보인다.

가. 방송법과 전파법의 관련 내용 검토

먼저, 방송법상의 채널사용사업자는 전파법상의 방송국에 해당하는가?라는 의문이 제기된다. 현재로서는 그렇지 않다고 보는 것이 타당하다. 즉,

- 전파법상의 방송국은 무선설비로 이루어진 방송국을 의미하므로, 방송법상의 채널사용사업자가 유선 또는 무선으로 방송 신호를 위성방송사업자에게 전송하는 경

1) ITC Public Consultation, "Interactive Television", 2000년 2월 23일 Section 2.2

우에, 그 전송은 방송이 아니기에 전파법상의 방송국에는 해당하지 않음

- 방송법상 전파법에 따른 허가를 위해서 방송위가 추천하는 대상은 위성방송사업자나 지상방송사업자이지 채널사용사업자는 아니기에 전파법 시행령 32조에 따른 방송국의 개념에 해당하지 않음.

이에 관련되는 것은 전파법 시행령 13조로서 그 해석은 논의의 필요성이 있다. 즉, 방송국의 허가 신청은 다른 무선국의 경우와 마찬가지로 일단 설치장소별로 한다. 그런데, 여기에 추가로 방송국 허가가 신청되어야 하는데, 여기서 두가지 해석이 가능하다.

- 첫째, 동일 장소에 설치된 무선국에서 표준방송이나 텔레비전방송이 동시에 이루어지는 경우에는 그 각각의 방송별(일본 전파법, 무선국 면허수속규칙에서는 방송종별이라고 명시하고 있는 개념임)로 각각 허가가 신청되어야 한다. (“또는 주파수별”로 할 수 있도록 규정되어 있는 바, 여기서 “주파수별”의 의미는 하나의 주파수로 방송할 수 있는 방송종별이 한 가지인 경우에, 주파수별로 한다는 의미는 결국은 방송종별로 하는 것이나 마찬가지이므로, 주파수별 허가신청이나 방송종별 허가신청은 동일한 의미를 가진다고 볼 수 있다는 판단에 따른 것임.)
- 두번째 해석은, 허가 신청에 있어서 텔레비전 방송인가 아니면 데이터 방송인가에 따라서 종별로 구분하여 신청하여야 함을 본 조문은 의도하고 있는 것이고, 13조 2항의 후단부의 방송별 허가 신청의 의미는 이종다수만이 아니라 동종 다수 채널인 경우도 포함하고 있다고 보는 것임

즉, 문제는 13조 2항의 후단부인데, “다만 하나의 주파수로 다수의 방송을 할 수 있는 경우에는 방송별로 허가 신청”을 한다는 조문에서, 방송별의 의미가 방송종별의 의미인지, 아니면 방송채널별인지가 불명확함.

- 두가지 해석이 가능함
 - 하나의 주파수로 예컨대 텔레비전 방송과 데이터 방송을 하는 것을 다수의 방송이라고 하는 것을 의미함
 - 하나의 주파수로 텔레비전 방송 채널을 여러 개 하는 것을 의미함

여기서, 이 조문의 취지를 따져보면, 본 조문은 기본적으로 데이터 방송이나 텔레비전 방송 등 방송종별로 허가 신청이 따로 되어야 함을 규정하고자 하는 것인데(그래서 방송종별이나 주파수별 허가신청을 동등하게 취급), “다만”이라고 조건을 붙인 것은, 예외적으로 하나의 주파수에서 텔레비전 방송이나 데이터 방송이 같이 행해지는 경우에는 주파수별이 아닌 방송별로 허가가 신청되어야 한다고 보완한 것이라고 해석된다. 즉, 기본 취지는 서로 다른 다수의 방송은 방송별로 허가가 신청되어야 함을 의미하는 것이라고 보는 것이다.

만약에 “다수의 방송”의 의미가 텔레비전 방송의 다수가 아니라, 텔레비전 방송과 데이터 방송과 같이 서로 종류가 다른 방송의 다수를 의미하는 것이라면, 일본의 경우와 같이, 방송종별이라는 개념이 명시되어 더 명확하게 처리되었어야 할 것이라고 판단하는 것이 가능하다.²⁾

이러한 점을 고려하여 볼 때, 다음과 같은 해석이 더욱 타당함

- “하나의 주파수로 다수의 방송을 할 수 있는 경우”에서의 방송은 동 조문에서 사

2) 법령이 합목적적으로 구성되어 있다는 전제는 해석 방법상 용인된다고 보는 전제에서 그렇다.

용되고 있는 방송별의 개념이 아니라, 전파법에서 정의하고 있는 일반 방송의 개념에 해당하는 것임

- 따라서 다수의 방송은 동종 다수의 방송을 의미한다고 보는 것이 타당함
- “방송별로 허가신청”에서의 방송별은 텔레비전 방송과 데이터 방송 등 이종 방송만이 아니라 동종 다수의 방송을 같이 포함하고 있음

나. 위성방송사업자 허가 추천과정

현재 흥미로운 것은 방송위원회에 의한 위성방송사업자의 허가 추천 단계에서는 채널사용사업자의 등록제가 아직 개시되지 않은 시점이라는 점이다. 그렇기에, 금년 말에 있을 허가 추천서에는 구체적 채널사용사업자의 내용이나, 채널운용계획이 포함 안되고 적정 채널 수만 명시될 예정인 것으로 알려져 있다. 누가 채널패키지에 포함될 것인지에 대해서 허가추천자인 방송위원회가 개입하는 것은 제도적으로 어려워 보이며, 현재로서는 명확한 개입 근거를 못 찾고 있다고 보여진다.

또한 전파법 역시, 아직 디지털 환경에 맞추어서 개정된 결과라고 보기는 어려우며, 이에 기존의 제도와의 상충이 발생할 가능성이 크다. 현행 전파법에 따른다면, 사업자의 허가 신청 과정에 있어서, 채널사용사업자는 전파법상의 방송국에는 해당하지 않으나, 시행령 13조에 따라 방송별로 허가가 신청되어야 한다. 다만 정통부의 고시에 따라서, 설치장소나 주파수별로 허가를 신청할 수는 있다.

방송위원회의 허가추천에 따른 허가 심사에 있어서 정보통신부가 고려할 사항을 예시하여 보면 다음과 같다.

- 전파법 시행령 33조에 따른 개설허가 심

사

- 중계기 확보 여부 (계약 체결 여부)
 - 위성의 중계기 임대 사실을 방송국 개설로 간주하여 방송국 허가가 부여되는 것이므로, 임대 계약 체결 관계를 심사하여야 함
- 시행령 16조에 따른 심사
 - 16조 1항 3호에 따라서 법령 위반 여부를 심사하여야 하는 바, 예컨대, 채널사용사업자의 방송법에 따른 등록 여부, 방송위가 고시한 채널 구성 비율의 준수 등이 심사되어야 함
 - 동조 1항 2호에 따라서 시설자가 아닌 타인에게 위성 중계기가 직접 이용되는 것이 아니어야 하므로, 각 채널사용사업자의 방송신호가 위성방송사업자의 연주소 또는 MULTIPLEX를 거쳐서 위성에 송신되는가를 심사하여야 함 (MBC, SBS 등이 위성을 이용하여 재전송되는 것에 대한 확인이기도 함)

특히 문제가 되는 것은 시행령 13조에 따른 심사이다.

- 방송국 개설자는 위성방송사업자이고, 방송별 신청자는 방송국 허가 신청자가 위성방송사업자이기에 채널사용사업자가 아닌 위성방송사업자일 수 밖에 없다.
- 그러나, 문제는 전파법의 기본적 취지는 누가 방송을 할 것이고, 그 내용이 무엇인지에 대한 판단에 따라서 방송 사업을 위한 허가를 발부하는 것이라는 전제에서 볼 때, 위성방송사업자는 각 방송별, 즉 채널별로 누가 방송을 하는 것인가를 명시하여야 한다.
 - 이 경우 정통부의 고시 내용에 따라 달라짐. 예컨대 1안) 허가 신청서를 주파수별 (즉 중계기별로) 작성하게 하되,

채널사용사업자가 누구인지를 명시하게 하는 방안, 2안) 허가신청서를 각 채널 별로 작성하게 하되 채널사용사업자가 누구인지를 명시하게 하는 방안

1안과 2안 모두의 경우에, 위성방송사업자와 채널사용사업자간의 관계를 심사하여야 한다.(시행령 16조 1항 2호 및 3호에 의거하여)³⁾

이를 종합하여 보면,

- 방송법상 채널사용사업자 개념 및 규제 제도가 전파법상의 방송국 개념과 관리 방식과 연동되지 않음
- 디지털 다채널 방송환경에서 채널사용사업자 규제의 중요한 논거 중의 하나는 first-come first serve를 막는다는 데에 있는데, 현행 방송법의 취지와 방송위원회의 입장은 일단 등록을 마친 채널사용사업자와 송출 사업자간의 관계는 사적계약 관계로 시장 기능에 맡긴다는 입장이라고 보여진다.
- 주파수의 효율적 이용의 측면에서 현행 방송법과 전파법의 시각 차이 및 접근방법상의 부조화는 해결될 필요성이 있으며, 이에 다음과 같은 논의가 가능하다.
 - 위성의 중계기 용량이 주어진 시점에서 부족하기 때문에 주파수 희소성의 차원에서 우수한 채널사용사업자에게 기회를 먼저 준다는 논리는 가능하지만, 심사와 선정의 개념보다는 시장 원리를 방송법과 방송위가 채택하고 있기에 어려움이 발생하고 있다.


- 다만 방송위는 현재 시행령 개정 작업을 진행하면서 등록 절차에 ‘등록 요건’ 조항을 삽입하여 심사 개념을 추가하려고 시도하고 있기는 하다.
- 현 상태에서 바람직한 방안
 - 위성방송사업자 및 위성망 사업자가 독점이기에 방송위원회 또는 정보통신부가 그 계약 관계에 개입하여야 할 필요성에 대해서 신중히 검토할 필요가 있다.
 - 예컨대, 위성방송사업자와 위성망사업자간의 중계기 공급 계약에 대한 심사를 통해서 요금 관련 규제를 하는 방안
 - 위성방송용과 기타 통신용 이용의 적정 균형을 도모하기 위해서 개입하는 방안임. 예컨대, 방송용 채널 수를 몇 개 쓸 것인가를 허가 심사 과정에서 검토하는 것임. 이를 위해서는 결국 채널 단위의 허가 방식이 이루어지게 됨 (물론 이 경우에도 허가 대상은 채널사용사업자가 아닌 위성방송사업자일 수 밖에 없음)
 - 각 중계기별로 적정 채널 수가 몇 개인가를 정통부가 고시하여 이에 맞추게 하는 방안
 - 방송법 18조는 위성방송사업자 및 채널사용사업자의 허가 또는 등록의 취소 또는 업무의 정지권을 방송위원회의 요청에 따라서 정보통신부가 행사할 것을 규정하고 있어서, 정보통신부가 위성방송사업자의 업무 정지보다는 채널사용

3) 참고로 일본의 경우에도 무선국면허수속규칙은 방송국 허가 신청에 있어서 하나의 주파수로 방송되는 방송종별(텔레비전 방송이나, 데이터 방송이나의 종별 분류와 유료방송이나의 여부 등을 포함하여)로 허가 단위를 규정하고 있지만, 수탁 국내방송(즉 위탁위성방송사업자에게서 프로그램을 받아서 송출하는 위성방송)을 위한 무선국 면허 신청시에는 예외로 규정하고 있음.

사업자의 각각의 업무 정지, 즉 송출 정지를 위해서 필요한 수단을 확보하여야 할 필요성 역시 검토의 가치가 있다.

- 이를 위해서 각 채널사가 누구인지를 허가 심사과정에서 심사 요소로서 고려하는 방안임
- multiplex 과정에서 각 채널사의 방송 신호가 별도로 관리될 수 있도록 기술적 검사 등의 조치를 취하는 방안임.

4. 결 어

위성방송은 지상과 방송의 디지털화 및 케이블 방송계의 구조 조정을 통한 경쟁력 강화라는 환경을 맞이하면서 출범하고 있다. 이에 위성방송이 조기에 활성화되기는 상당히 어려울 것이라고 생각되며, 과거와 같은 규제 제도와 정책 자세로서는 사업 발전이 기대되기 어렵다는 점이 지적되어야 한다. 



필자 소개

신 흥 균

- 한국항공대학교 항공우주법학과 교수
- hkshin@mail.hangkong.ac.kr